

Katarzyna Szwed

Uniwersytet Rzeszowski

szwed@ur.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2755-2804>

Konstrukcja instytucji referendum ogólnokrajowego w estońskim systemie ustrojowym

The Construction of the Institution of a Nationwide Referendum
in the Estonian Constitutional System

Abstract: Currently, the only form of direct democracy in Estonia is the referendum. The Constitution of the Republic of Estonia adopted in 1992, provides for both obligatory and optional referendums. Constitutional, legislative and referendums related to certain issues are distinguished according to the subject matter of the vote. The institution was also known to the Estonian Constitution of 1920. While the referendum plays a limited role in Estonian political life, it still remains a crucial element of its constitutional system. It should be noted that thus far its use has been limited to important issues such as the adoption of the constitution and accession to the structures of the European Union. In Estonia, the exclusive right to hold a referendum is vested in the parliament, or the order to hold a referendum results directly from constitutional provisions. A referendum shall be deemed to be binding regardless of voter turnout. The main objective of the study is to analyse the legal construction of the institution and to identify the reasons behind the minimal application of referendums in the country's political practice. The chronological scope of the work includes the practice of using referendums since 1991.

Keywords: Estonia, referendum, direct democracy

Słowa kluczowe: Estonia, referendum, demokracja bezpośrednia

1. Wprowadzenie

Referendum należy uznać za szczególnie istotny element procesu podejmowania decyzji przez obywateli, a przez to za emanację zasady suwerenności. Głosowanie powszechne w sprawach o doniosłym znaczeniu dla państwa oraz w kwestii konstytucji czy ustaw niewątpliwie wzmacnia demokratyczną legitymację narodu. Decyzje podjęte w ten sposób cechuje mocniejsze upoważnienie do działania niż ma to miejsce w przypadku analogicznych rozstrzygnięć dokonanych przez reprezentantów. Mał-

gorzata Podolak słusznie zauważa, iż „instytucja referendum być może nie stanowi przyszłości demokracji, ale demokracja przyszłości z pewnością coraz częściej odwoływać się będzie do rozmaitych form demokracji bezpośredniej, w tym właśnie do referendum”¹.

Doświadczenia państw bałtyckich udowadniają, że instytucja ta może odegrać ważką rolę w procesie transformacji ustrojowej, a także akcesji do struktur unijnych. We wszystkich trzech republikach bałtyckich referendum okazało się skutecznym narzędziem wykorzystywanym do realizowania zasady suwerenności narodu i przeciwstawiania się dominacji radzieckiej. Wybór Estonii może wydawać się nieoczywisty, biorąc pod uwagę fakt, że obywatele Litwy czy Łotwy znacznie częściej mieli okazję do wyrażenia swojej opinii w formie demokracji bezpośredniej². Przemawiają za tym jednak liberalnie określone w prawie krajowym przesłanki ważności referendum, przy równoczesnej słabej praktyce jego stosowania. Możliwe jest wskazanie pewnych ułomności w ukształtowaniu tej instytucji, ale z drugiej strony należy pozytywnie ocenić wprowadzenie alternatywnych metod głosowania.

W opracowaniu przyjęto hipotezę badawczą, iż w praktyce ustrojowej Republiki Estonii, po odzyskaniu niepodległości w 1991 roku, referendum stanowi ważne, acz rzadko stosowane narzędzie demokracji, przez co jej funkcje artikulacyjna i kontrolna nie są w pełni realizowane. Warto odnotowania jest, iż obowiązująca konstytucja Republiki Estonii przewiduje referendum jako jedyną formę demokracji bezpośredniej i jest ono co do zasady rozpisywane z inicjatywy organów władzy państwowej. Postawiono zatem pytanie o przyczyny wprowadzenia wspomnianych ograniczeń, a także o powody mizernej praktyki politycznej w przypadku tej instytucji. Wystarczy wspomnieć, iż pod rządami obowiązującej Konstytucji do referendum odwołano się tylko raz przy okazji akcesji Estonii do struktur Unii Europejskiej w 2003 roku.

Głównym przedmiotem analizy są przepisy konstytucyjne i ustawowe. Równie wiele uwagi poświęcono zbadaniu okoliczności oraz procedurze przeprowadzania referendum ogólnokrajowego po 1991 roku. Za podstawowy cel opracowania przyjęto nie tylko przybliżenie samej normatywnej konstrukcji tej instytucji, ale także jej faktycznej roli w estońskim porządku prawnym. Zazwyczaj rozwiązania prawne stosowane w Estonii są w polskiej literaturze przedmiotu omawiane w zestawieniu z innymi państwami regionu. Rzadko stanowią przedmiot indywidualnych badań naukowych. Niniejsze opracowanie jest próbą całościowego przedstawienia konstrukcji instytucji referendum ogólnokrajowego w estońskim systemie ustrojowym.

1 M. Podolak, *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej* (1989-2012), Lublin 2014, s. 378.

2 W okresie po 1991 roku głosowanie referendalne najczęściej stosowane było na Litwie. Zarządzono je dotychczas w ponad dwudziestu różnych kwestiach. Łotysze odwoływali się do mechanizmów demokracji bezpośredniej dziewięciokrotnie; por. D. Maj, *Referendum ogólnokrajowe w republikach bałtyckich po 1991 roku – analiza porównawcza*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio K*” 2016, vol. XXIII, nr 2, s. 123-125.

W niniejszej publikacji zastosowano przede wszystkim metodę prawnodogmatyczną. Pozwoliła ona na dokonanie analizy i interpretacji obowiązujących aktów prawnych odnoszących się do instytucji referendum. Realizacja celów badawczych wymagała także odwołania się do metody porównawczej i historycznoprawnej.

2. Podstawy prawne referendum ogólnokrajowego

Dla uporządkowania rozważań należy zaznaczyć, iż w niniejszym opracowaniu przyjęto dość szeroką definicję referendum, wedle której jest to „instytucja demokracji bezpośredniej, regulowana krajowym prawem publicznym, polegająca na wyrażeniu woli w określonej sprawie przez wszystkich obywateli posiadających czynne prawo wyborcze”³. Podobnie jak w przypadku innych państw, również w Estonii instytucja ta stanowi fundamentalny komponent systemu konstytucyjnego.

Instytucje demokracji bezpośredniej nie stanowią *novum* w systemie ustrojowym Estonii. I tak, już Konstytucja Estonii uchwalona 15 czerwca 1920 roku przewidywała nie tylko referendum, ale także inicjatywę ludową⁴. Fakt, iż akt ten nawiązywał do rozwiązań przyjętych w konstytucji szwajcarskiej, nie wydaje się pozbawiony znaczenia⁵. Niemniej w 1935 roku decyzją prezydenta Konstantina Pätsa instytucje te zostały zredukowane jedynie do plebiscytu zarządzanego z inicjatywy głowy państwa. Po rozpadzie Związku Radzieckiego koncepcja realizowania władzy przez naród w formie demokracji bezpośredniej przeżywała ponownie swoje odrodzenie; do tego stopnia, że Akt implementujący konstytucję z 1992 roku zawierał przepisy pozwalające na przeprowadzenie referendum z inicjatywy obywateli. Należy zaznaczyć, że realizacja tego uprawnienia była możliwa jedynie w okresie trzech lat od uchwalenia wspomnianej ustawy. W obecnym stanie prawnym nie wykorzystuje się w Estonii w pełni potencjału referendum, rzadko w istocie sięgając po to rozwiązanie. W konsekwencji jej realne znaczenie w estońskich realiach politycznych ulega korozji.

Cechą charakterystyczną estońskiej ustawy zasadniczej jest wyeksponowanie kwestii niepodległości, ciągłości państwowości oraz suwerenności narodu⁶. Ta ostat-

3 H. Groszyk, M. Granat, Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji), (w:) J. Bogucka, Z. Tober (red.), Prawo a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego, Kraków 2003, s. 87.

4 J. Zieliński, Referendum w Estonii, Litwie i Łotwie, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński (red.), Referendum w państwach Europy, Warszawa 2003, s. 104.

5 S. Sagan, Ustrój państwowy Republiki Estonii, Rzeszów 2018, s. 24; P. Kierończyk, O specyfice pierwszych konstytucji państw bałtyckich, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 45.

6 Po odzyskaniu niepodległości w 1990 roku zdecydowano się na kontynuację tradycji estońskiego konstytucjonalizmu okresu 1918-1940. W tekście preambuły Konstytucji Estonii z 28 czerwca 1992 roku wprost nawiązano do ustawy zasadniczej z 1938 roku. Za podstawę prawną uchwalenia obowiązującej ustawy zasadniczej przyjęto art. 1 wspomnianej konstytucji okresu międzywoj-

nia wspomniana zasada jest realizowana dwojako – za pośrednictwem parlamentu lub właśnie w formie referendum⁷.

Mimo że Konstytucja Republiki Estonii szczególnie uwypukla fakt, iż najwyższa władza należy do narodu, to należy zauważyć, że forma przedstawicielstwa zajmuje pozycję uprzywilejowaną względem instytucji demokracji bezpośredniej⁸. Bezpośredni udział społeczeństwa w procesie sprawowania władzy nie stoi jednak w sprzeczności z parlamentarnym systemem przedstawicielskim. Trzeba bowiem wyraźnie podkreślić, że co do zasady referendum stanowi tu jedynie uzupełnienie, a nie wyparcie czy zastąpienie tradycyjnych mechanizmów demokracji reprezentacyjnej.

Jednoizbowy parlament (Riigikogu) bezsprzecznie należy uznać za najważniejszy organ w systemie organów państwowych. Przesądza o tym sama systematyka konstytucji, która poświęca mu wiele uwagi, a także sytuuje go w „centrum systemu politycznego republiki”⁹. Wzajemne relacje pomiędzy naczelnymi organami władzy pozwalają na zaklasyfikowanie tego systemu jako parlamentarnego. Parlament zajmuje nie tylko dominującą pozycję wobec dualnej egzekutywy, ale równocześnie stanowi gwarancję stabilności władzy państwowej¹⁰.

W tym kontekście należy zauważyć, że w Estonii wyłączne prawo zarządzenia referendum przysługuje parlamentowi¹¹. Uprawnienia obywateli są bowiem w tym względzie znacząco ograniczone. Jednak rządzący, a zwłaszcza partie zajmujące prawą stronę sceny politycznej, takie jak Partia Reform oraz Partia Jedność i Republika, sprzeciwiają się przyznaniu prawa do inicjowania referendum obywatelom.

nia. Zostało także podkreślone, że nowa konstytucja została zatwierdzona w formie referendum; szerzej zob.: S. Sagan, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 34-35; K. Karski, 'Ius postliminii' jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich, „Zeszyty Prawnicze” 14.1/2014, s. 7 i n.; T. Kerikmae; H. Vallikivi, *State Continuity in the Light of Estonian Treaties Concluded before World War II*, „Juridica International” 2000, nr 30, s. 30-39.

7 Art. 56 Konstytucji; zob. Konstytucja Estonii, tł. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 2000, s. 42. Przepisy konstytucyjne regulujące wykonywanie suwerennej władzy narodu zostały ujęte zbiorczo w trzecim rozdziale. Występuje tu wyraźna analogia do systematyki poprzednich ustaw zasadniczych. W konstytucjach z 1920 roku, 1933 roku i 1937 roku rozdziały poświęcone narodowi były poprzedzone przepisami dotyczącymi zasad ogólnych oraz podstawowych praw i wolności; zob. J. Pöld, B. Aavikao, R. Laffranque, *The Government System of Estonia*, (w:) N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (red.), *Government Systems of Central and Eastern European States*, Warszawa 2011, s. 242.

8 *Ibidem*.

9 P. Osóbka, *Riigikogu*. Parlament Estonii, Warszawa 2017, s. 24.

10 S. Sagan, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 109-110; J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 50 i n.

11 Art. 65, art. 107 Konstytucji Republiki Estońskiej, zob. Konstytucja Estonii, *op. cit.*, s. 44 i 57.

Projekt stosownej ustawy kilkakrotnie był przedkładany w parlamencie, ale nie uzyskał wymaganego poparcia¹².

Za interesujący należy uznać fakt, iż funkcjonowanie parlamentu jest uzależnione od wyniku referendum. W przypadku gdy większość głosujących odpowie się przeciwko przedłożonemu projektowi, prezydent ma obowiązek zarządzić przedterminowe wybory parlamentarne. Tym samym automatycznemu skróceniu ulega kadencja Riigikogu. Wyjątek od tej zasady przewidziano dla parlamentu wydającego uchwałę w sprawie zarządzenia referendum, którego kadencja zdążyła upłynąć. Przy czym wypada zauważyć, iż kwestię rozstrzygającego charakteru referendum potraktowano liberalnie. Wystarczy bowiem, aby za określoną opcją opowiedziała się większość głosujących. Ponadto konstytucja nie precyzuje wymogów dotyczących frekwencji. Za trafną należy uznać ocenę Anny Rytel-Warzochoy, która konstatuje, iż w przyjętym kształcie instytucja ta może przerodzić się w plebiscyt i przybrać formę „swoistego udzielenia wotum zaufania lub nieufności izbie ustawodawczej”¹³. W rezultacie prowadzi to do osłabienia znaczenia referendum jako mechanizmu bezpośredniego podejmowania decyzji przez obywateli i zniechęca parlament do odwoływania się do tej instytucji¹⁴.

Konstytucja Republiki Estonii przewiduje zarówno referendum obligatoryjne, jak i fakultatywne. Natomiast ze względu na przedmiot głosowania w estońskim porządku prawnym można wyróżnić referenda ustrojodawcze, ustawodawcze i problemowe¹⁵. Przepisy ustawy zasadniczej precyzuje ustawa o referendum z 13 marca 2002 roku¹⁶. W akcie tym podkreślono, iż referendum definiuje się jako wolne, ogólne, jednolite i bezpośrednie. Głosowanie jest tajne, a każdemu wyborcy przysługuje jeden głos. W ustawie uregulowano kwestie zarządzania referendum, prowadzenia kampanii referendalnej i przeprowadzenia głosowania, w tym również określono kompetencje poszczególnych organów w tym zakresie. Ponadto szczegółowo odniesiono się do sporządzania spisu wyborców, trybu i procedury głosowania (uwzględniono tu m.in. głosowanie dla osób przebywających za granicą czy korzystających z alternatywnych metod wyborczych), ustalania wyników głosowania, finansowania referendum, zgłaszania protestów wyborczych, a także ogłaszania jego wyników. Re-

12 Szerzej: E. Liivik, Direct Democracy and its Indirect Neutralization in Political Systems: Learning from the Case of Estonia, „Baltic Journal of Law and Politics” 2013, vol. 6, nr 1, s. 37 i n.; D. Maj, Referendum..., *op. cit.*, s. 127.

13 A. Rytel-Warzochoy, Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2011, s. 60.

14 *Ibidem*, s. 60; E. Liivik, Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State: Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament, „Proceedings of the Institute for European Studies. Journal of Tallinn University of Technology” 2010, nr 8, s. 89.

15 A. Rytel-Warzochoy, Referendum..., *op. cit.*, s. 56.

16 Ustawa o referendum – Referendum Act z 13.03.2002, RT I 2002, 30, 176. Zastąpiła ona wcześniejszy akt o tej samej nazwie z 3 czerwca 1994 roku – RT I 1994, 41, 659.

gulacje te należy ocenić jako precyzyjne i kompleksowe. Wypada zaznaczyć, że zgodnie z art. 104 Konstytucji Estonii ustawa o referendum, obok innych kluczowych z punktu widzenia państwa aktów prawnych, choćby takich jak ordynacje wyborcze czy ustawa o obywatelstwie, może być uchwalona i zmieniona jedynie większością głosów członków parlamentu¹⁷.

3. Procedura przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego

W przypadku zmiany przepisów o randze konstytucyjnej parlament może dokonać wyboru spośród trzech alternatywnych metod. Zalicza się do nich tryb parlamentarny polegający na przyjęciu ustawy przez Riigikogu dwóch kolejnych kadencji, tryb referendalny albo tryb nadzwyczajny. Decyzja odnośnie do wyboru trybu zapada w trakcie trzeciego czytania ustawy. Stosowną propozycję a wcześniej projekt uchwały zarządzenia referendum konstytucyjnego przygotowuje i przedkłada parlamentarna komisja konstytucyjna. Przyjęcie uchwały wymaga uzyskania poparcia trzech piątych ustawowej liczby posłów. W przeciwnym razie odrzuceniu ulega nie tylko uchwała o zarządzeniu referendum konstytucyjnego, ale – co istotne – także projekt ustawy o zmianie ustawy zasadniczej. Rozstrzygnięcie kwestii zmiany konstytucji w formie referendum ma co do zasady charakter fakultatywny. Wyjątek stanowią zmiany rozdziału I – „Zasady ogólne” oraz rozdziału XV – „Zmiany Konstytucji”. Zgodnie z art. 162 ustawy zasadniczej w ich przypadku odwołanie się do instytucji referendum stanowi bowiem warunek konieczny.

Z brzmienia art. 65 Konstytucji wynika, iż w gestii parlamentu leży także możliwość zarządzenia referendum w sprawie projektu ustawy zwykłej lub poddania pod głosowanie każdej innej sprawy państwowej, z wyjątkiem tych wyliczonych w art. 106 Konstytucji. Katalog ujęty w tym przepisie ma charakter zamknięty. Spod decyzji podejmowanych w trybie referendalnym wyłączono kwestie związane z budżetem, podatkami, zobowiązań państwa, ratyfikacji i wypowiedzenia umów międzynarodowych, wprowadzenia i odwołania stanu wyjątkowego oraz obronności.

W referendum ustawodawczym oraz w sprawach ważnych dla państwa prawo inicjatywy przysługuje posłom, frakcjom i komisjom parlamentarnym. Decyzja zapada zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, z zastrzeżeniem przypadków przewidzianych w art. 104 Konstytucji. Wówczas zarządzenie przeprowadzenia referendum wymaga większości ustawowej liczby posłów. Uchwała aprobująca przeprowadzenie referendum oznacza zawieszenie procedowania nad ustawą. Natomiast brak akceptacji dla projektu uchwały o przeprowadzeniu referendum rodzi poważne konsekwencje w postaci odrzucenia projektu ustawy, która miała stać się przedmiotem głosowania referendalnego.

17 Art. 104 Konstytucji Republiki Estońskiej.

Referendum odbywa się co do zasady w dzień wolny od pracy – w niedzielę, najwcześniej po upływie trzech miesięcy liczonych od daty jego zarządzenia. Ustawa przewiduje kilka okoliczności, które odraczają jego przeprowadzenie lub je uniemożliwiają. Po pierwsze, nie może być ono zarządzane ani odbyć się w czasie trwania stanu wyjątkowego lub stanu wojennego. Po wtóre, zakaz przeprowadzenia referendum obowiązuje w okresie krótszym niż dziewięćdziesiąt dni pozostałych do wyborów parlamentarnych. Ponowne referendum konstytucyjne w sprawie, która została wcześniej odrzucona przez parlament lub w głosowaniu referendalnym, może odbyć się dopiero po upływie roku. Przewidziano także sądową kontrolę procedury referendalnej, sprawowaną przez Sąd Państwowy.

Z drugiej jednak strony możliwe jest zarządzenie głosowania referendalnego łącznie z wyborami parlamentarnymi i samorządowymi. Taka decyzja parlamentu wydaje się szczególnie uzasadniona w przypadku głosowania, które dotyczy projektu zmiany konstytucji lub innej istotnej dla państwa sprawy. Co więcej, nie ma przeciwwskazań dla przeprowadzenia referendum w kilku kwestiach równocześnie, o ile projekty ustaw poddane pod głosowanie wzajemnie się nie wykluczają bądź nie zawierają postanowień sprzecznych. Pytania powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby wyborca mógł na nie udzielić odpowiedzi „tak” lub „nie”. Dodatkowo w przypadku referendum, w którym poddano pod głosowanie projekt ustawy, na kartach do głosowaniach powinno się umieścić przynajmniej tytuł ustawy. W niektórych przypadkach, o ile wynika to z uchwały parlamentu, wymaga się załączenia całego tekstu projektu aktu normatywnego.

Mariusz Jabłoński trafnie zauważył, iż „elementem mającym istotne znaczenie dla właściwego określenia charakteru instytucji referendum jest ustalenie, kto ma prawo odwołania się do tej procedury”¹⁸. I tak, zgodnie z art. 57 estońskiej ustawy zasadniczej prawa wyborcze przysługują obywatelom Republiki Estonii, którzy ukończyli 18 rok życia i nie zostali ubezwłasnowolnieni przez sąd. Ustawa o referendum dodaje, że z udziału w referendum wyłączone są osoby skazane przez sąd i odbywające karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym (art. 2)¹⁹.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie alternatywnych metod głosowania, które służą mobilizacji elektoratu. W Estonii wyborcy mogą opcjonalnie skorzystać z możliwości głosowania korespondencyjnego, z wykorzystaniem tzw. instytucji mobilnej urny wyborczej oraz z głosowania elektronicznego²⁰. Obywatele estońscy nie mogą jedynie oddać głosu, korzystając z pomocy pełnomocnika.

18 M. Jabłoński, *Prawo do udziału w referendum*, Wrocław 2014, s. 402.

19 Art. 2 ustawy o referendum – Referendum Act z 13.03.2002.

20 Por. J. Zbieranek, *Głosowanie przez internet (i-voting) w wybranych państwach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 1 (57), s. 9 i n.; D. Maj, *Referendum...*, *op. cit.*, s. 127.

Krąg osób uprawnionych do skorzystania z alternatywnych sposobów głosowania jest zróżnicowany. Za pośrednictwem poczty mogą oddać głos jedynie obywatele estońscy, którzy posiadają stałe lub czasowe miejsce zamieszkania poza granicami kraju. Zastosowanie tej metody wymaga złożenia wniosku wraz z kopią dokumentu tożsamości do właściwej miejscowo placówki dyplomatycznej najpóźniej w ciągu 30 dni przed planowanym terminem referendum²¹. Podmiotowym zakresem głosowania z wykorzystaniem „przenośnej urny” zostały objęte osoby, które ze względu na stan zdrowia, z powodu podeszłego wieku lub innych ważnych powodów, za takie uznaje się choćby brak środków transportu, nie są w stanie stawić się osobiście w lokalu wyborczym. Stosowny wniosek można złożyć na piśmie lub telefonicznie. Co najmniej dwóch członków komisji wyborczej odbiera od uprawnionego głos w miejscu jego pobytu²².

Postęp technologiczny oraz powszechność dostępu do internetu zachęca do wprowadzania nowoczesnych technologii do procedury wyborczej. Pod tym względem Estonię należy uznać za pioniera. Technologie informacyjne znajdują powszechne zastosowanie nie tylko w administracji publicznej, ale także w procesach wyborczych. Jest to jedyne państwo, które dopuszcza obecnie głosowanie za pośrednictwem internetu jako procedurę powszechną²³. I-voting stosuje się tu z powodzeniem od 2005 roku. Wprowadzenie tej alternatywnej procedury wyborczej poprzedziły niezbędne zmiany systemowe zarówno w przestrzeni społecznej, jak i prawnej. Towarzyszyło temu przede wszystkim stopniowe dostosowywanie ustawodawstwa, następnie wydanie dowodów osobistych wyposażonych w elektroniczne chipy²⁴, a także wdrożenie niezbędnych mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo cyfrowe wyborów. Dotychczas elektroniczne głosowanie wykorzystano wyłącznie w wyborach – do rad samorządu lokalnego (2005, 2009, 2013, 2017), do parlamentu (2007, 2011, 2015) oraz do Parlamentu Europejskiego (2009 i 2014). Jak dotąd nie było możliwości zastosowania tej procedury w referendum w praktyce²⁵.

W estońskim systemie prawnym wyborca ma możliwość złożenia głosu nie tylko w dniu referendum, ale ponadto może skorzystać z głosowania przedterminowego.

21 Art. 40 ustawy o referendum.

22 Art. 39 ustawy o referendum.

23 J. Zbieranek, *Głosowanie...*, *op. cit.*, s. 15.

24 Zob. E. Kuźlewska, I. Kraśnicka, *E-voting to the European Parliament and United States Congress. An Attempt of Comparison*, (w:) E. Kuźlewska, D. Kłozka (red.), *Elections To The European Parliament As A Challenge for Democracy. European Integration and Democracy Series*, vol. 2, Warszawa-Białystok 2013, s. 348 i n.; J. Rżucidło, *Referendum w obliczu głosowania za pośrednictwem Internetu – doświadczenia Estonii, Norwegii i Szwajcarii*, (w:) O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016, s. 291.

25 Ostatnie referendum (akcesyjne przeprowadzone w 2003 roku) odbyło się przed wdrożeniem systemu elektronicznego głosowania; zob. E. Liivik, *Direct Democracy and its Indirect Neutralization in Political Systems: Learning from the Case of Estonia*, „Baltic Journal of Law and Politics” 2013, vol. 6, nr 1, s. 31-32.

Pomiędzy dziesiątym a siódmym dniem poprzedzającym dzień referendum oddanie głosu jest dopuszczalne jedynie w okręgach wyborczych wskazanych przez Państwową Komisję Wyborczą i trwa od 12.00 do 20.00. Natomiast między szóstym a czwartym dniem w tych samych godzinach – głosowanie odbywa się już we wszystkich okręgach wyborczych. W tym samym terminie wybory mogą zostać zorganizowane w zakładach karnych, szpitalach oraz w całodobowych domach opieki. W terminie między dziesiątym a czwartym dniem poprzedzającym referendum przewidziano przeprowadzenie wyborów w formie elektronicznej. Z głosowania z wykorzystaniem „przenośnej urny” można skorzystać jedynie w dniu głosowania referendalnego.

Pod względem techniki głosowania przeprowadzenie referendum niewiele różni się od procedury przewidzianej dla wyborów powszechnych. W strukturze organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie referendum wyróżnia się Państwową Komisję Wyborczą oraz Krajowe Biuro Wyborcze, sekretariat gmin wiejskich oraz miast, okręgowe i obwodowe komisje wyborcze²⁶. W kompetencjach Państwowej Komisji Wyborczej znajduje się podanie wyników głosowania do wiadomości publicznej. Stosowna uchwała tego organu zostaje ogłoszona w dzienniku urzędowym „Riigi Teataja”. Organy publiczne są zobowiązane do implementacji ważnie podjętej decyzji obywateli.

4. Praktyka stosowania referendum

Estonię trudno uznać za przykład państwa, które chętnie korzysta z instytucji referendum, a tym samym przekazuje rozstrzygnięcie wybranej kwestii bezpośrednio pod osąd narodu. W latach 1991-2018 po tego typu rozwiązanie sięgnięto jedynie czterokrotnie. Trzy głosowania miały charakter aprobowy, a jedno stanowiło wyraz sprzeciwu wobec zaproponowanych rozwiązań. Żadne ze wspomnianych referendów nie zostało zainicjowane oddolnie. Wszystkie odnosiły się do materii konstytucyjnej, mimo że stosownie do art. 105 Konstytucji Estonii parlament może zarządzić również referendum ustawowe.

Głosowania referendalne przeprowadzone w Estonii po 1991 roku cechowała wysoka frekwencja. Udział głosujących każdorazowo przekroczył 60 proc. To stosunkowo silne zaangażowanie obywatelskie można tłumaczyć faktem, iż obecnie jest to jedyna forma bezpośredniego wyrażenia woli wyborców w kwestiach o istotnym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa, przy czym, co warto jeszcze raz podkreślić, w Estonii nie określono minimalnego progu frekwencji dla ważności referendum, a rozstrzygnięcie uzależniono jedynie od poparcia jednej z opcji przez większość osób biorących w głosowaniu.

26 Art. 12 i 13 ustawy o referendum.

Do instytucji referendum odwoływano się w kluczowych kwestiach ustrojowych. Niewątpliwie stosowanie elementów demokracji bezpośredniej sprzyja rozstrzygnięciu spraw trudnych i skomplikowanych. Siły polityczne często odwołują się do tej instytucji, uznając, że zawiera w sobie potencjał pozwalający na rozładowanie napięć i konfliktów o charakterze społecznym i politycznym. Ma ono także służyć złagodzeniu podziałów wyrosłych na gruncie sprzecznych wartości, dążeń czy poglądów²⁷. I tak, pierwsze dwa referenda przeprowadzono w okresie transformacji ustrojowej Estonii na początku lat 90. XX stulecia. Okoliczności zwołania referendum ogólnokrajowego (formalnie określano je mianem: „badania opinii publicznej”) z 3 marca 1991 roku były dramatyczne i wiązały się z ogólnymi dążeniami państw bałtyckich do nagłośnienia ich aspiracji niepodległościowych na arenie międzynarodowej. W Estonii, w przeciwieństwie do Łotwy i Litwy, którymi w styczniu 1991 roku wstrząsnęły akty przemocy, udało się uniknąć przelewu krwi²⁸. Referendum, w którym pytano: „Czy chcesz przywrócenia samodzielności państwowej i niepodległości Republiki Estońskiej?”, odbyło się jeszcze z inicjatywy Rady Najwyższej Estońskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Wzięło w nim udział 82,9 proc. uprawnionych do głosowania²⁹, z czego aprobującą wypowiedziało się aż 78,4 proc. biorących udział w referendum. Zdaniem Jüriego Ruusa pochodzenie etniczne miało istotne znaczenie dla wyboru podjętego przez głosujących³⁰. Za suwerennością Estonii opowiedziała się tylko jedna trzecia ludności rosyjskojęzycznej.

Kolejne głosownie referendalne przeprowadzono 28 czerwca 1992 roku z inicjatywy parlamentu. W gestii wyborców znalazło się rozstrzygnięcie dwóch kwestii. Pierwsza z nich dotyczyła zatwierdzenia ustawy zasadniczej uchwalonej przez Zgromadzenie Konstytucyjne (Pohiseadusliku Assamblee) oraz ustawy o trybie wejścia w życie konstytucji. Dyskusja nad kręgiem osób uprawnionych do udziału w wyborach ujawniła zdecydowaną rozbieżność stanowisk. Wątpliwości budziła przede wszystkim kwestia przyznania czynnego prawa wyborczego osobom, które choć nie posiadają obywatelstwa estońskiego, to mają miejsce stałego zamieszkania na terenie Estonii³¹. W związku z licznymi kontrowersjami zdecydowano się sięgnąć po formę demokracji bezpośredniej w celu rozstrzygnięcia tej delikatnej kwestii. Pytanie referendalne sformułowano następująco: „Czy zgadzasz się, aby uzupełnić ustawę o trybie wejścia w życie konstytucji przepisem: Prawo udziału w pierwszych po wejście

27 Por. D. Waniek, M.T. Staszewski, *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 5.

28 J. Lewandowski, *Historia Estonii*, Wrocław-Warszawa-Kraków 2002, s. 267 i n.; M. North, *The Baltic: a History*, Cambridge-London 2015, s. 299-300.

29 Kwestia kręgu osób uprawnionych do udziału w głosowaniu była szeroko dyskutowana. Ostatecznie przyjęto, że w referendum mogą uczestniczyć wszystkie pełnoletnie osoby zamieszkujące na terytorium kraju; zob. A. Rytel-Warzocho, *Referendum...*, *op. cit.*, s. 88.

30 Por. J. Ruus, *Direct democracy in Estonia*, s. 6; tekst dostępny w języku angielskim pod adresem internetowym: www.zora.uzh.ch/id/eprint/95821/1/C2D_WP08.pdf (12.12.2018).

31 S. Sagan, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 33-34.

w życie konstytucji wyborach do Zgromadzenia Narodowego i wyborach prezydenta republiki mają osoby ubiegające się o obywatelstwo Estonii, które złożyły odpowiednie wnioski przed dniem 5 czerwca 1992 roku?”. Frekwencja w referendum wyniosła 66,8 proc. uprawnionych obywateli, z czego za przyjęciem konstytucji opowiedziało się 91,9 proc. Natomiast rozszerzenie praw wyborczych nie uzyskało wymaganego poparcia. Rozwiązanie takie poparło jedynie 46,5 proc. głosujących, co stanowiło niewystarczający odsetek głosujących³².

Wkrótce, bo już 28 listopada 1995 roku, Estonia rozpoczęła oficjalne starania o członkostwo w Unii Europejskiej. Kwestia ta była postrzegana w kategoriach racji stanu i stanowiła wyraz daleko idącego pragmatyzmu rządzących. Decyzja w tym względzie przesądziła bowiem o dalszej przyszłości tego małego bałtyckiego kraju. Miała doniosłe znaczenie dla pozycji Estonii na arenie międzynarodowej³³. Sam moment przeprowadzania referendum był jednak odraczany w czasie ze względu na wysoki odsetek osób deklarujących sceptyczną postawę wobec członkostwa Estonii w Unii Europejskiej. Jeszcze w 2001 roku liczba przeciwników integracji przewyższała jej zwolenników³⁴. Wkrótce udało się ustabilizować zmienne nastroje społeczeństwa i wypracować konieczne poparcie dla idei zjednoczenia. Niemniej spośród wszystkich państw kandydujących do struktur unijnych później niż Estonia przeprowadziły referendum jedynie Łotwa, Rumunia i Bułgaria.

Podstawę prawną zarządzenia referendum stanowiły art. 105, art. 162, art. 163, art. 164 i art. 167 Konstytucji oraz art. 30 ust.1 ustawy o referendum. Pytanie referendalne składało się z dwóch członów. Wyborcy decydowali łącznie w sprawie akcesji do struktur unijnych oraz wprowadzenia zmian do ustawy zasadniczej. Największe wątpliwości budził sposób sformułowania pytania referendalnego. Ostatecznie głosujący udzielali odpowiedzi: „Czy jesteś za przystąpieniem do Unii Europejskiej oraz za przyjęciem poprawek do Konstytucji Republiki Estonii?”³⁵. Swoje poparcie dla wprowadzeniem zmian do ustawy zasadniczej i włączeniu się w integrację europej-

32 D. Maj, *Referendum...*, *op. cit.*, s. 126.

33 B. Jagusiak, *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*, Warszawa 2013, s. 149 i n.; E. Liivik, *Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Constitutional Aspects*, „*Juridica International*” 2011, nr XVIII, s. 21.

34 Ł. Stach, *Obawy i nadzieje społeczeństwa Estonii związane z integracją z strukturami Unii Europejskiej w kontekście referendum akcesyjnego*, „*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*”, 2007, nr 3, s. 155.

35 Przyjęcie ustawy o uzupełnieniu Konstytucji Republiki Estonii pozwoliło parlamentowi na ratyfikowanie już podpisanego porozumienia w sprawie estońskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Ten akt normatywny składa się jedynie z czterech artykułów. W art. 1 podkreślono, iż akcesja pozostaje w zgodzie z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi Republiki Estonii. Natomiast w art. 2 zastrzeżono, iż w trakcie przynależności tego państwa do Unii Europejskiej należy stosować Konstytucję Republiki Estonii, uwzględniając prawa i obowiązki wynikające z postanowień traktatowych. Ustawa o uzupełnieniu Konstytucji Estonii może być zmieniona jedynie w formie referendum (art. 3).

ską wyraziło 66,8 proc. biorących udział w referendum, natomiast 33,2 proc. głosujących przyjęło postawę przeciwną wobec tych propozycji.

Referendum z 14 września 2003 roku było nierzadko kontestowane. Stosowne wnioski kierowano do Sądu Państwowego, niemniej żaden z nich nie został pozytywnie rozpatrzony. Zdaniem Sądu nie doszło bowiem do naruszenia procedury głosowania. Podobnie ani Kanclerz Sprawiedliwości, ani Prezydent Republiki nie wnieśli zastrzeżeń wobec sposobu przeprowadzenia głosowania referendalnego³⁶.

5. Wnioski końcowe

Prowadzone w tym tekście rozważania pozwalają na zwrócenie uwagi na kilka istotnych kwestii związanych z normatywnym kształtem i funkcjonowaniem w praktyce referendum w systemie konstytucyjnym Estonii. Po pierwsze, jak zostało to już wskazane, inicjatywa w tym zakresie spoczywa wyłącznie w gestii parlamentu lub też nakaz przeprowadzenia referendum wynika wprost z przepisów konstytucji. Deficyt oddolnej inicjatywy w tym przedmiocie należy uznać za istotne ograniczenie realizowania woli obywateli i utrudnienie w częstym odwoływaniu się do tej instytucji. Starania podejmowane na przestrzeni czasu, aby zmienić ten stan rzeczy, zakończyły się fiaskiem. Ponadto szereg kwestii o charakterze ustrojowym wyłączono z możliwości rozstrzygnięcia w formie referendum. Powodów niechęci do korzystania z tej formy demokracji bezpośredniej można doszukiwać się w powiązaniu negatywnego głosowania z koniecznością rozwiązania parlamentu, toteż nie powinno dziwić, że Riigikogu nie jest skłonny do podejmowania ryzyka politycznego i zarządzania referendum, którego wynik jest często niepewny. Kolejną przesłanką wartą odnotowania są ograniczenia o charakterze temporalnym.

Z drugiej jednak strony obywatele chętnie uczestniczą w referendum, o czym najlepiej świadczy frekwencja. Rezygnacja z określenia minimalnego poziomu uczestnictwa w głosowaniu wydaje się słuszna. Niezależnie od liczby głosujących jest ono wiążące. Rozwiązanie to należy uznać za wyjątkowe nie tylko na tle pozostałych państw bałtyckich, ale także szerzej – Europy Środkowo-Wschodniej³⁷. Decyzja zapada co do zasady większością głosów.

Reasumując, podkreślić należy, że chociaż referendum odegrało istotną rolę w podejmowaniu decyzji o przyszłym kształcie ustroju państwa estońskiego oraz jego miejscu w jednoczącej się Europie, to wydaje się, że elity rządzące nie wykazują większego zainteresowania wzmacnianiem instytucji demokracji bezpośredniej w Estonii.

36 E. Liivik, *Referendum...* *op. cit.*, s. 22.

37 W kręgu państw Europy Środkowej i Wschodniej podobne regulacje można znaleźć jedynie w Słowenii; zob. A. Rytel-Warzocho, *Referendum...*, *op.cit.*, s. 285.

BIBLIOGRAFIA

- Groszyk H., Granat M., Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji), (w:) J. Bogucka, Z. Tober (red.), Prawo a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego, Kraków 2003.
- Karski K., 'Ius postliminii' jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich, „Zeszyty Prawnicze” 2014, t. 14, nr 1.
- Jagusiak B., Systemy polityczne krajów nadbałtyckich, Warszawa 2013.
- Jabłoński M., Prawo do udziału w referendum, Wrocław 2014.
- Kierończyk P., O specyfice pierwszych konstytucji państw bałtyckich, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Kerikmae T., Vallikivi H., State Continuity in the Light of Estonian Treaties Concluded before World War II, „Juridica International” 2000, nr 30.
- Konstytucja Estonii, tł. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 2000.
- Kuźewska E., Kraśnicka I., E-voting to the European Parliament and United States Congress. An Attempt of Comparison, (w:) E. Kuźewska, D. Kloza (red.), Elections To The European Parliament As A Challenge for Democracy. European Integration and Democracy Series, vol. 2, Warszawa-Białystok 2013.
- Lewandowski J., Historia Estonii, Wrocław-Warszawa-Kraków 2002.
- Liivik E., Direct Democracy and its Indirect Neutralization in Political Systems: Learning from the Case of Estonia, „Baltic Journal of Law and Politics” 2013, vol. 6, nr 1.
- Liivik E., Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State: Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament, „Proceedings of the Institute for European Studies. Journal of Tallinn University of Technology” 2010, nr 8.
- Liivik E., Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Constitutional Aspects, „Juridica International” 2011, nr XVIII.
- Maj D., Referendum ogólnokrajowe w republikach bałtyckich po 1991 roku – analiza porównawcza, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio K” 2016, vol. XXIII, nr 2.
- North M., The Baltic: a History, Cambridge-London 2015.
- Osóbka P., Riigikogu. Parlament Estonii, Warszawa 2017.
- Podolak M., Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989-2012), Lublin 2014.
- Põld J., Aavikao B., Laffranque R., The Government System of Estonia, (w:) N. Chronowski, T. Drinóczy, T. Takács (red.), Government Systems of Central and Eastern European States, Warszawa 2011.
- Ruus J., Direct democracy in Estonia, www.zora.uzh.ch/id/eprint/95821/1/C2D_WP08.pdf.
- Rytel-Warzocho A., Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2011.
- Rzucidło J., Referendum w obliczu głosowania za pośrednictwem Internetu – doświadczenia Estonii, Norwegii i Szwajcarii, (w:) O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce, Wrocław 2016.

Sagan S., Ustrój państwowy Republiki Estonii, Rzeszów 2018.

Stach Ł., Obawy i nadzieje społeczeństwa Estonii związane z integracją z strukturami Unii Europejskiej w kontekście referendum akcesyjnego, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2007, nr 3.

Waniek D., Staszewski M.T., Referendum w Polsce współczesnej, Warszawa 1995.

Zbieranek J., Głosowanie przez internet (i-voting) w wybranych państwach, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 1 (57).

Zieliński J., Referendum w Estonii, Litwie i Łotwie, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński (red.), Referendum w państwach Europy, Warszawa 2003.

Zieliński J., Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy, Warszawa 2000.